

Módulo 4

Gestão de Recursos

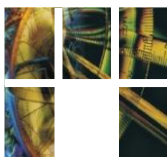
Slides

Diretoria de Desenvolvimento Gerencial
Programa de Desenvolvimento de
Gerentes Operacionais (DGO)



Programa de Desenvolvimento de Gerentes Operacionais

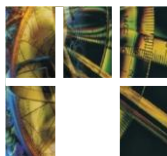
Módulos 4



Ciclo de Gestão e Gestão de Recursos

1

Módulos 4



Ciclo de Gestão e Gestão de Recursos

Objetivos instrucionais:

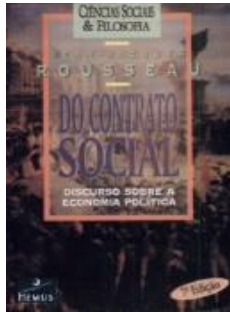
- Estabelecer a relação entre a origem do Estado e a atividade financeira no setor público.
- Identificar os fundamentos e as características do planejamento orçamentário-financeiro à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e da Lei nº 4320/64.
- Identificar o papel da programação orçamentária para o monitoramento e execução do planejamento orçamentário à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e da Lei nº 4320/64.
- Descrever a evolução e organização do orçamento.
- Definir as formas de retificação do orçamento, os princípios orçamentários e a regra de ouro.
- Definir as formas de movimentação de créditos e recursos na administração pública, além dos conceitos de despesas e receitas públicas, restos a pagar e despesas de exercícios.
- Indicar os principais conceitos relacionados à modalidade de compras no setor público: princípios básicos das licitações, contratações.

2



Origem do Estado

O homem nasce livre, e por toda a parte encontra-se acorrentado.
Jean-Jacques Rousseau



Por quê os homens
vivent sob os
grilhões da vida em
sociedade?

Por quê os homens
abandonam o
estado de
natureza?

“Ceder à força
constitui ato de
necessidade, não de
vontade; quando
muito, ato de
prudência”.
Rousseau

A constituição do povo, ou a associação das vontades individuais depende do pacto social.

3



Pacto social brasileiro

*O Estado é responsável pela organização e pelo controle social,
pois detém o monopólio legítimo do uso da força - coerção,
especialmente a legal.*

Max Weber



Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II - garantir o desenvolvimento nacional;
- III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.



Como o Estado alcança esses objetivos e organiza suas atividades?

4

Atividade financeira do Estado



Algumas responsabilidades estatais demandam recursos pecuniários:

- manter a ordem;
- solucionar litígios;
- ações sociais;
- serviço público.



- . Orçamento/Planejamento- GERIR
- . Receita – OBTER
- . Despesa - GASTAR
- . Crédito - CRIAR



5

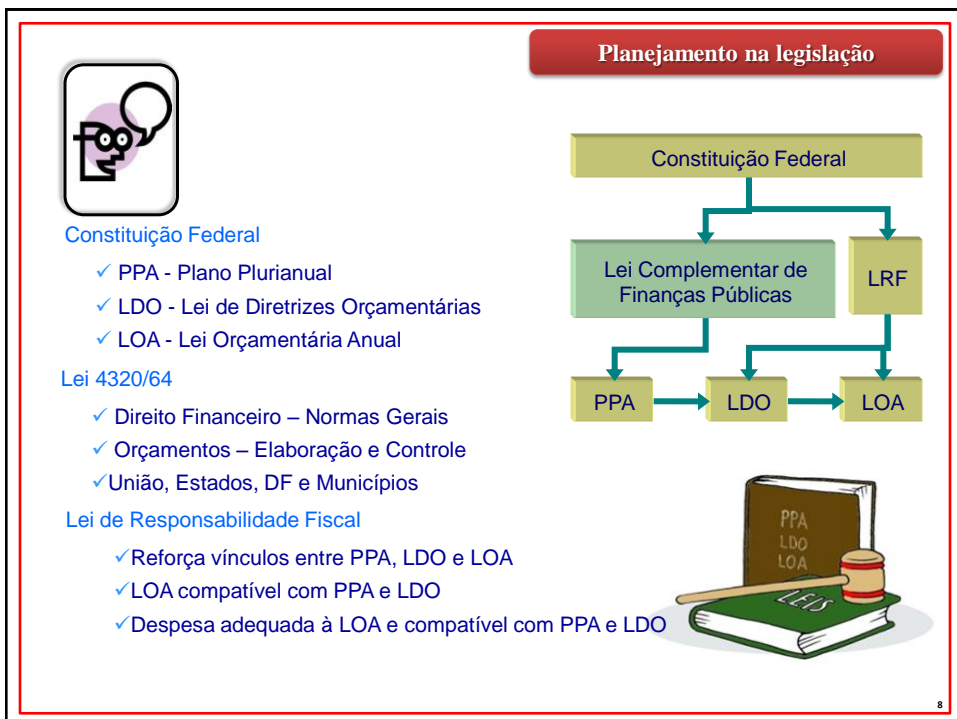
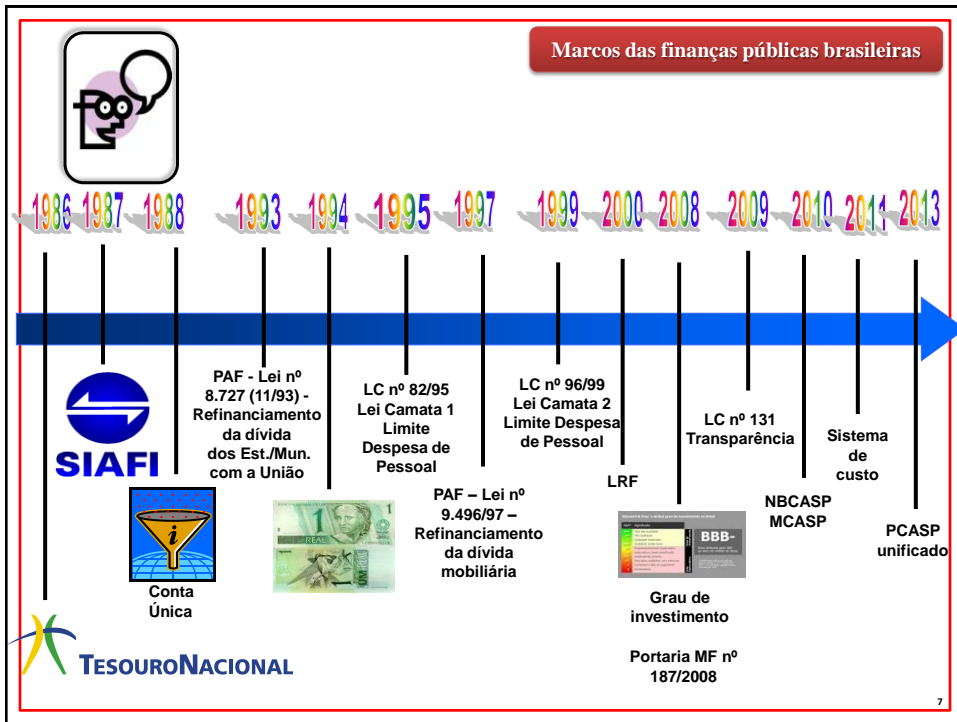
Ciclo de Gestão dos Recursos Públicos



Em que consiste a primazia do público sobre o privado?



6



Planejamento - o paralelo com a família



Quais os nossos sonhos para os próximos 4 anos?



Plano plurianual

Quais serão as diretrizes para realizar esses sonhos e quais as prioridades pro ano seguinte?



Diretrizes para o orçamento

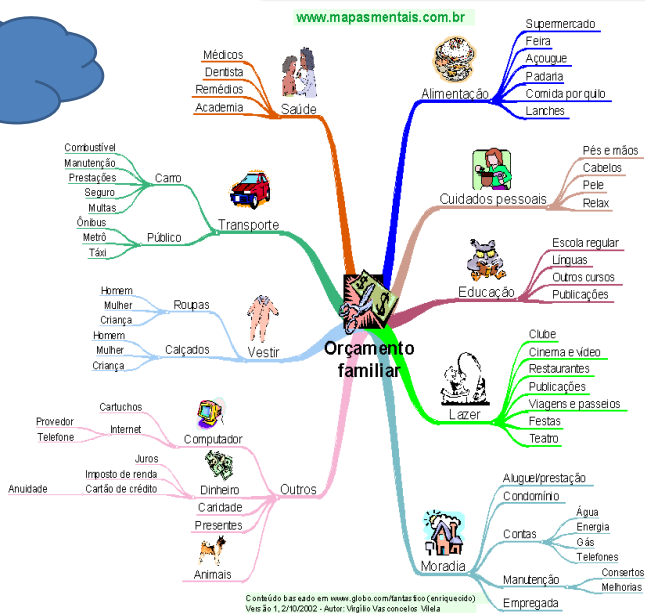
9

Planejamento - o paralelo com a família

Agora vamos fazer o orçamento da família incluindo todas as receitas e despesas?



Orçamento



10

Planejamento - o paralelo com a família



O "governo" distribui os **créditos** para os membros da família "órgãos" com validade de **UM** ano "princípio da anualidade" para seus gastos programados anteriormente.



Os membros da família "passam" o cartão na loja – reserva parte do orçamento "Empenho"



Escolha da loja – melhor proposta "Licitação"

Entrega da mercadoria e da fatura – verificação do serviço "Liquidação"

11

Planejamento – o paralelo com a família



A mãe já recebeu a mercadoria "Liquidado", mas ainda não pagou.

Final do ano



A filha ainda não recebeu a mercadoria "Não liquidado" e ainda não pagou.

Pagamento da fatura – fim da obrigação "Pagamento"



Restos a pagar processados

Restos a pagar não processados

12



LRF art. 1º - (...) pressupõe a ação planejada e transparente (...)

1.PPA

⇒ plano plurianual (4 anos), com metas físicas (relação custo/benefício).

Obs.: art. 3º VETADO

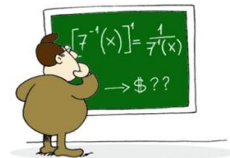
2.LDO

⇒ anual, com metas fiscais para 3 anos:

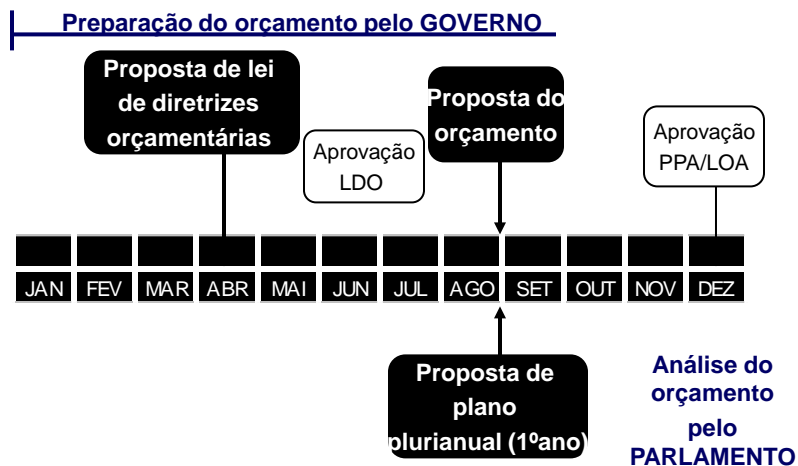
- a) Anexo de Metas Fiscais (receitas, despesas, resultado primário e nominal e dívida pública); e
- b) Anexo de Riscos Fiscais (análise dos passivos contingentes).

3.Orçamento

⇒ detalhamento de receitas e despesas para cumprir metas físicas e fiscais.



Prazos de encaminhamentos e aprovação



15

Ciclo de gestão - síntese



PPA - Lei do Plano Plurianual

Vigência: 4 anos (início no 2º ano de mandato)

encaminhamento ao Legislativo até 31 de agosto **aprovação** até 22 de dezembro

Conteúdo: Diretrizes, objetivos e metas regionalizadas para despesa de capital e *para as relativas aos programas de duração continuada.*

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

Vigência anual

encaminhamento ao Legislativo até 15 de abril, para **aprovação** até 17 de julho

Conteúdo: metas e prioridades a serem contempladas no Orçamento; orienta a elaboração do orçamento; alterações na legislação tributária; política de aplicação das agências financeiras de fomento.

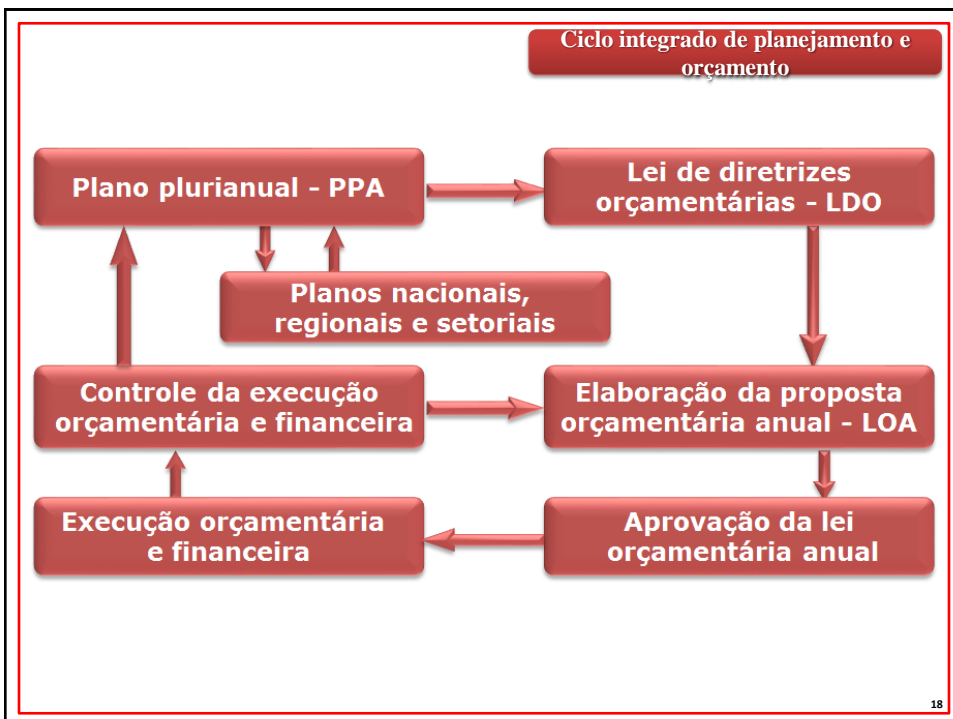
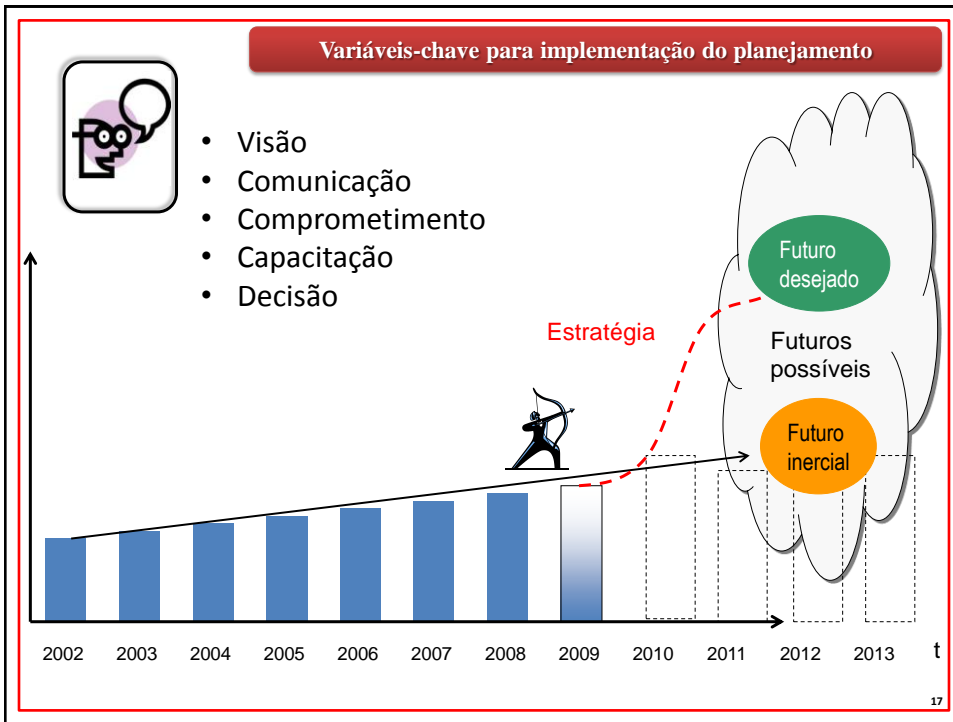
LOA - Lei Orçamentária Anual

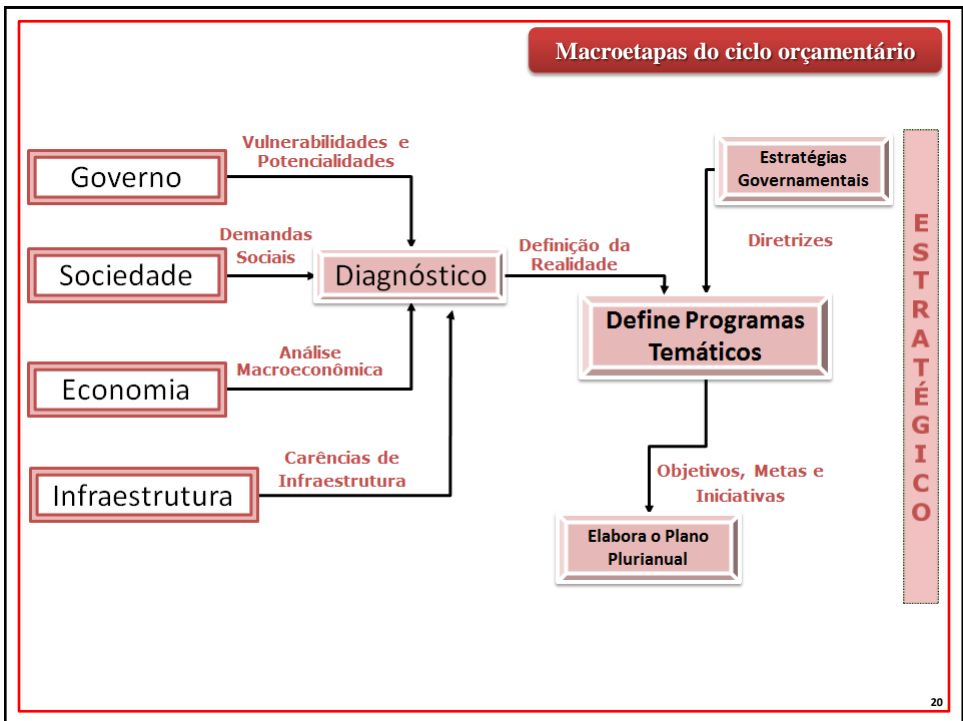
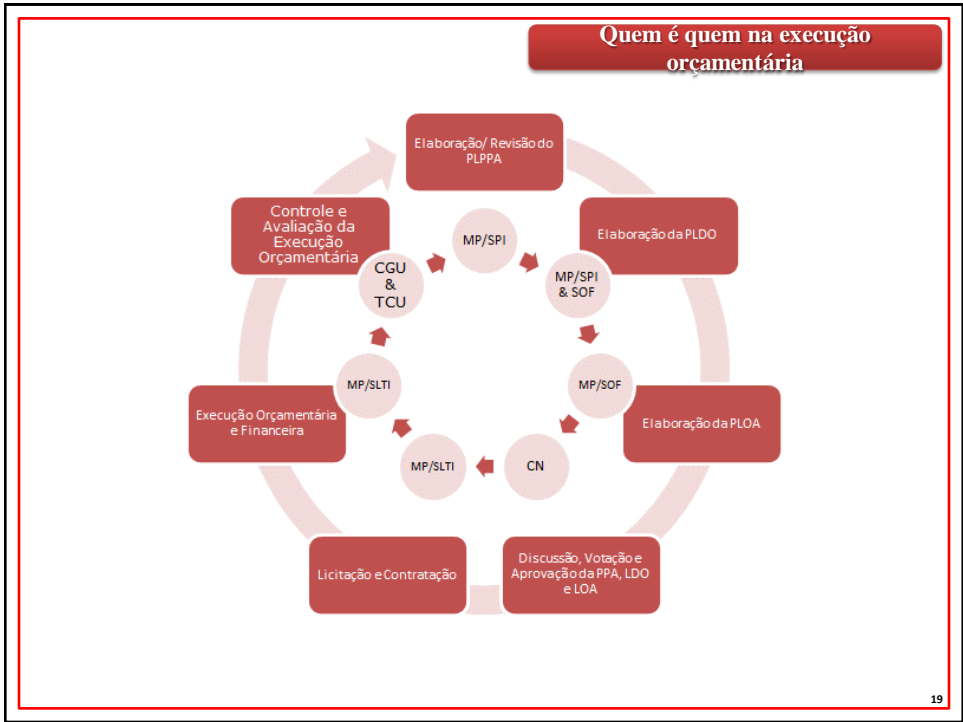
Vigência anual

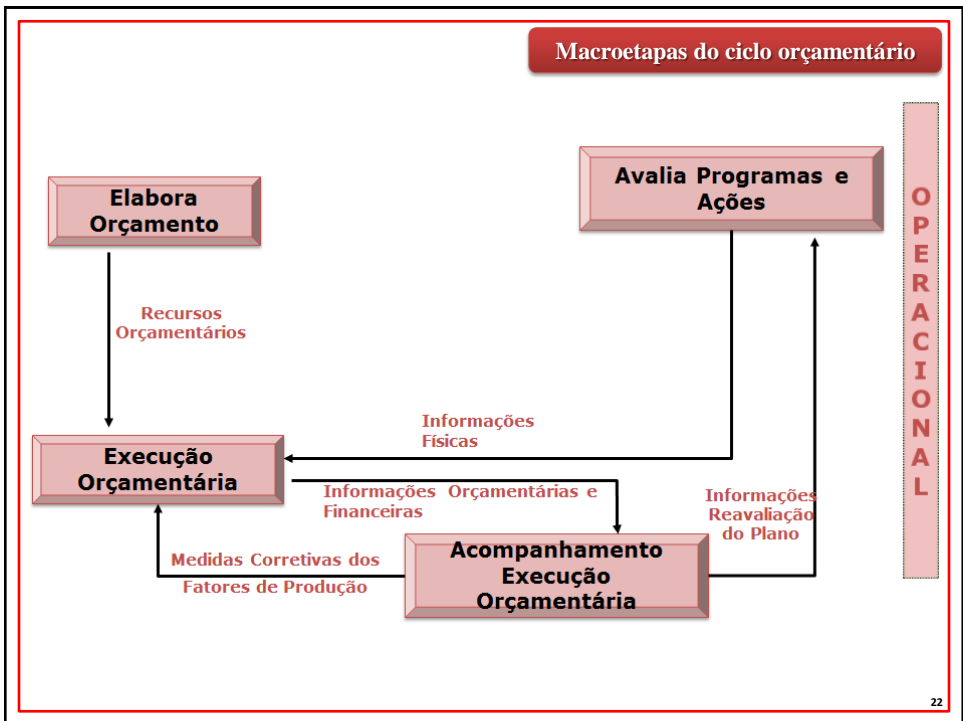
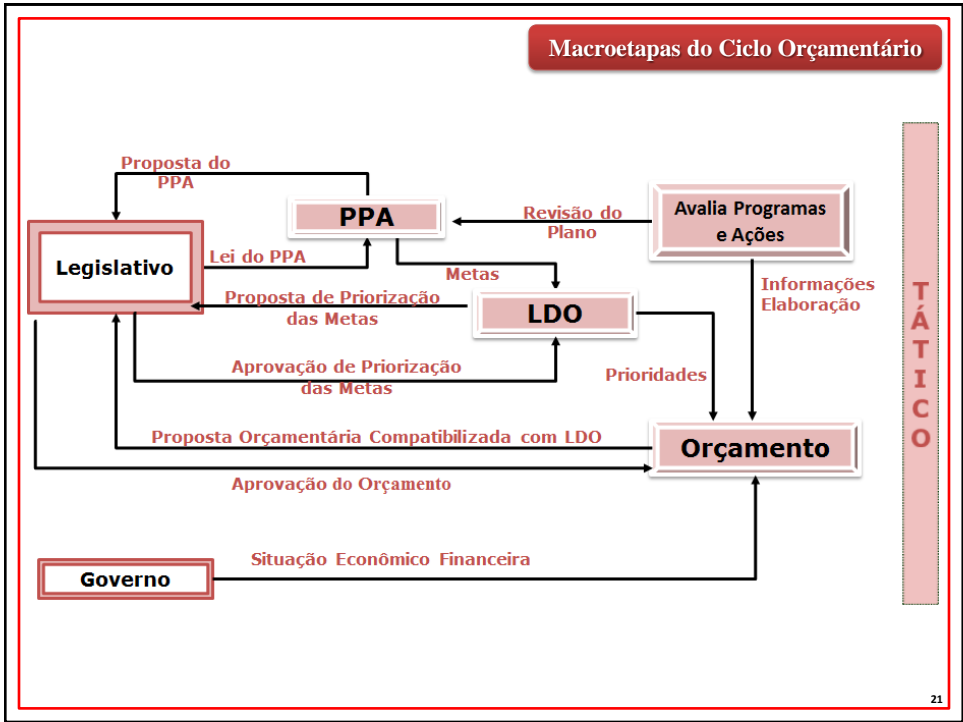
Orçamentos Fiscal; da Seguridade Social e de Investimento das Estatais

encaminhamento ao Legislativo até 31 de agosto, **aprovação** até 22 de dezembro

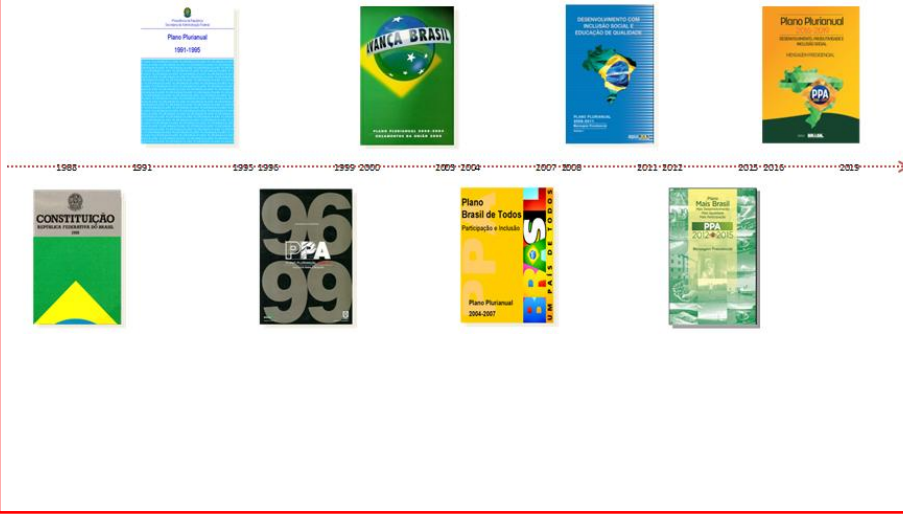
16







Os planos plurianuais

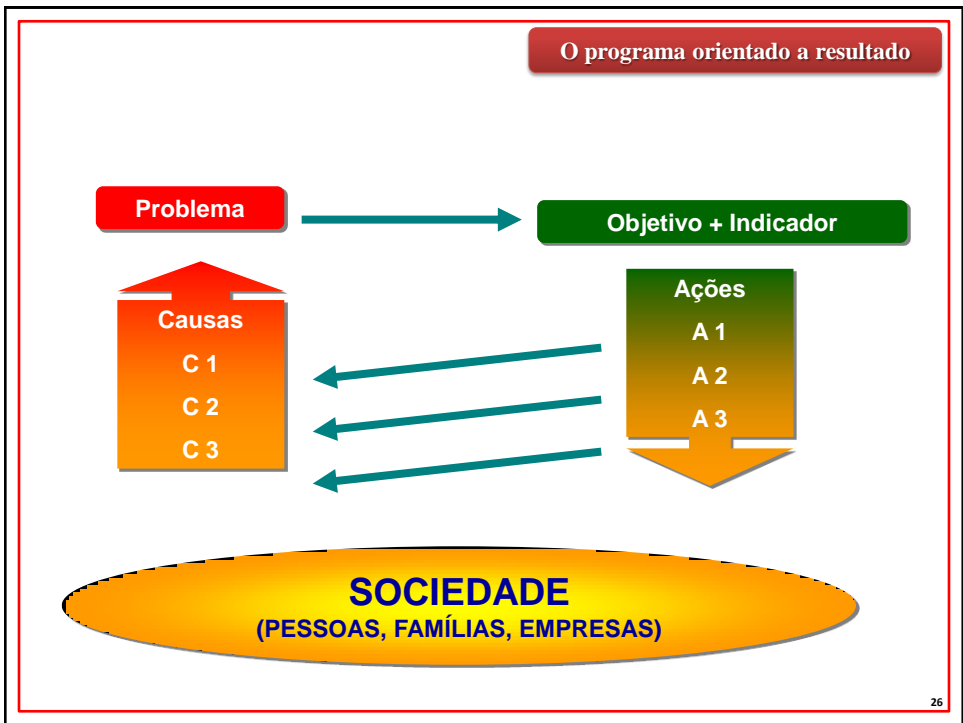


23

Modelo do PPA 2016-2019

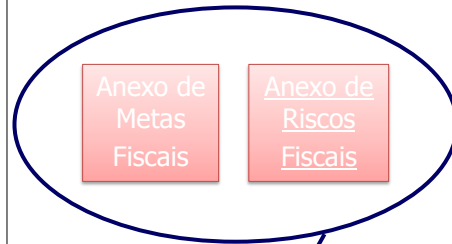


24



Conteúdo básico da LDO

- ✓ Metas e prioridades para o exercício seguinte;
- ✓ orientação da elaboração do orçamento;
- ✓ alterações na legislação tributária;
- ✓ autorização para a concessão ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreira, bem como a admissão ou contratação de pessoal.



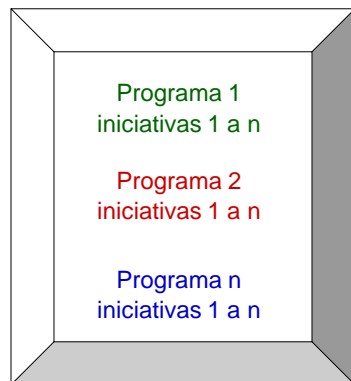
Introduzidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal

27

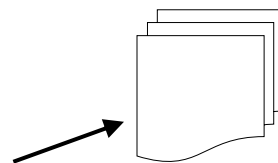


Metas e prioridades

Plano Plurianual
(Plano de Governo de 4 anos)



L D O



Selecionar alguns programas e iniciativas que terão prioridade na execução orçamentária do ano subsequente.

28

Anexo de metas fiscais (art. 4º da LRF)



- Meta de resultado primário, nominal e montante da dívida pública
- Avaliação do cumprimento da meta do ano anterior
- Evolução do patrimônio líquido, destacando a origem e aplicação dos recursos de alienação de ativos
- Avaliação da situação financeira e atuarial dos regimes de previdência e demais fundos públicos

29

Regras adicionais no anexo de metas fiscais (art. 4º da LRF)



1. Estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado
2. Limitação de empenho
3. Controle de custos e avaliação de resultados
4. Transferências a entidades públicas e privadas



30

Anexo de riscos fiscais



Identificação de eventuais passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

Ex.: direitos trabalhistas que estão sendo reivindicados na justiça e outras ações contra o ente federado.

Alguns riscos apresentados na LDO:

Riscos orçamentários (receita e despesa)

Riscos da dívida

Passivos contingentes

31

Tipos de orçamento

Clássico ou tradicional

- “Orçamento é o ato por meio do qual são previstas e autorizadas as receitas e despesas do Estado e das demais entidades que por lei estão submetidas a essas mesmas regras”. [Decreto de regulação francês de 31-5- 1862]
- **Foco principal:** insumos
- **Finalidade:** instrumento de controle (político e financeiro)

Desempenho (ou de realizações)

- “É aquele que apresenta os propósitos e objetivos para os quais os créditos se fazem necessários, os custos dos programas propostos para atingir aqueles objetivos e dados quantitativos que meçam as realizações e o trabalho levado a efeito em cada programa”. [Fonte: trabalho não publicado do *Bureau de Orçamento dos EEUU*, citado por Jesse Burkhead]
- **Foco principal:** produtos / insumos
- **Finalidade:** instrumento de administração

32

Tipos de orçamento

Orçamento-Programa (PPBS)

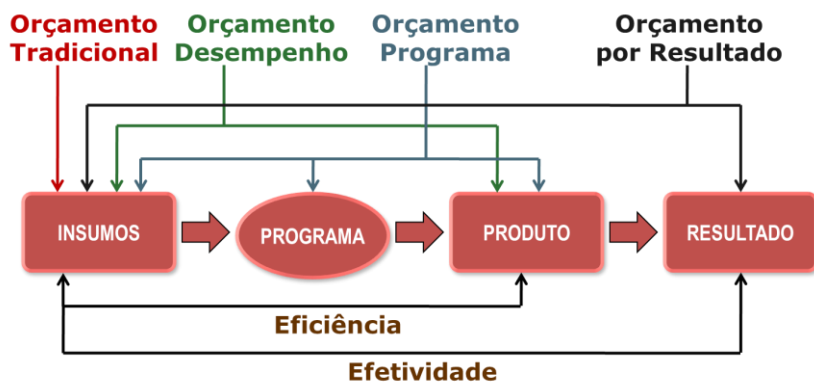
- “Se caracteriza pela ênfase nos objetivos, nos programas, nos elementos dos programas, tudo estabelecido em termos de produto”. [David Novik]
- “É um processo por meio do qual os objetivos e recursos, e as inter-relações entre eles, são levados em conta, visando obter um programa coerente e compreensivo do governo como um todo”. [Arthur Smithies]
- **Foco principal:** insumos / programação / produtos
- **Finalidade:** instrumento de planejamento

Orçamento por resultados

- “O orçamento por resultados foca a atenção diretamente na necessidade de obter melhores resultados com os recursos disponíveis”. [David Osborne e Peter Hutchinson]
- O orçamento por resultados diz respeito não a produtos, economia e eficiência, mas a resultados e efetividade (a razão entre resultados e insumos). [Lawrence I. Martin]
- **Foco principal:** resultados / insumos
- **Finalidade:** resultado, desempenho, transparência e comunicação

33

Tipos de orçamento



34

Princípios orçamentários



- Unidade/totalidade
- Universalidade
- Orçamento bruto
- Anualidade/periodicidade
- Não afetação das receitas
- Discriminação/especialização
- Exclusividade
- Equilíbrio

35

Organização do orçamento

- ↳ **Orçamento Fiscal**, referente aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, seus fundos, órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público e as **empresas estatais dependentes**;
- ↳ **Orçamento da Seguridade Social**, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração pública direta e indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público, inclusive das **empresas estatais dependentes**; e
- ↳ **Orçamento de Investimento**, das empresas em que o ente público, direta ou indiretamente, detém a maioria do capital social com direito a voto.

36

Créditos Adicionais

- **Suplementares** – reforço de dotação
- **Especiais** – não existe dotação
- **Extraordinários** – despesas urgentes e imprevistas

37

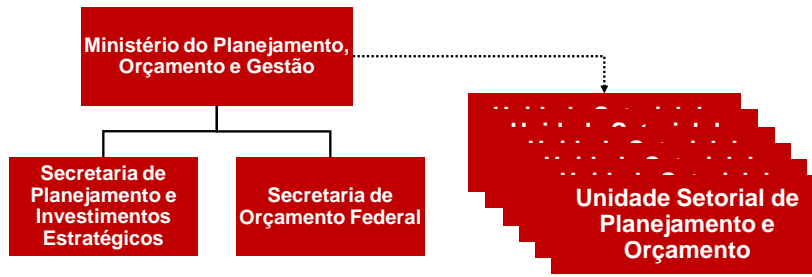
- Suplementares
 - Autorizados por lei (inclusive a LOA), abertos por decreto
- Especiais
 - Autorizados por lei específica, abertos por decreto
 - Podem ser reabertos (últimos 4 meses)
- Extraordinários
 - Autorizados por MP, abertos por decreto
 - Podem ser reabertos (últimos 4 meses)

38

Sistema Federal de Planejamento e Orçamento



“...compreende as atividades de elaboração, acompanhamento e avaliação de planos, programas e orçamentos, e de realização de estudos e pesquisas socioeconômicas”



Art. 3º Lei nº 10.180/2001

39

Sistema Federal de Planejamento e Orçamento



Finalidade

- Formular o planejamento estratégico nacional.
- Formular os planos nacionais, setoriais e regionais de desenvolvimento econômico e social.
- Plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamentos.
- Gerenciar o processo de planejamento e orçamento federal.
- Promover a articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Lei nº 10.180/2001

40



Alguns pontos para discussão

- Relação entre o sistema formal e áreas executoras.
- Limites da distinção entre formulação e implementação de políticas.
- A convivência entre o espaço formal/burocrático de planejamento e o espaço político.
- Padronização do sistema e diversidade de arranjos de políticas públicas.



Outros pontos?



- **Programação financeira:**
Adequar o ritmo de pagamentos ao ritmo dos ingressos de recursos financeiros no caixa.



O porquê da programação financeira:

- Eventuais insuficiências de caixa deixam de ocorrer.
- Os recursos disponíveis não se mantêm ociosos.
- Manutenção de uma reserva mínima para contingências.
- Programas em andamento não ficam paralisados.

43



O porquê da programação financeira - continuação:

- Recursos de terceiros mais bem negociados.
- Mercado de crédito não seja negativamente afetado pelo não cumprimento das obrigações.
- Problemas sociais não sejam criados por atrasos nos pagamentos de salários/benefícios.

44

Limitação de Empenho - Art. 8º da LRF



Art 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea “c”, do inciso I, do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender o objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

45

Limitação de empenho - art. 9º da LRF



Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário e nominal estabelecidas no anexo de metas fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

46



Art. 9º

§ 3º No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no *caput*, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais...”.

47



O que significa limitação de empenho:

não autorização para a realização de determinadas despesas previstas na lei orçamentária.

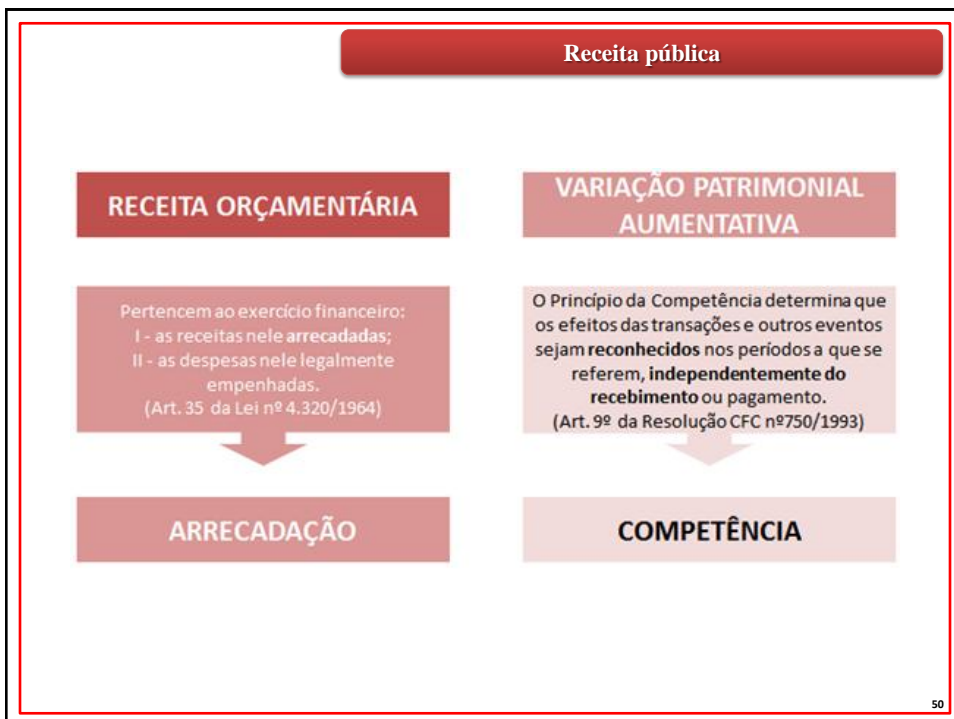
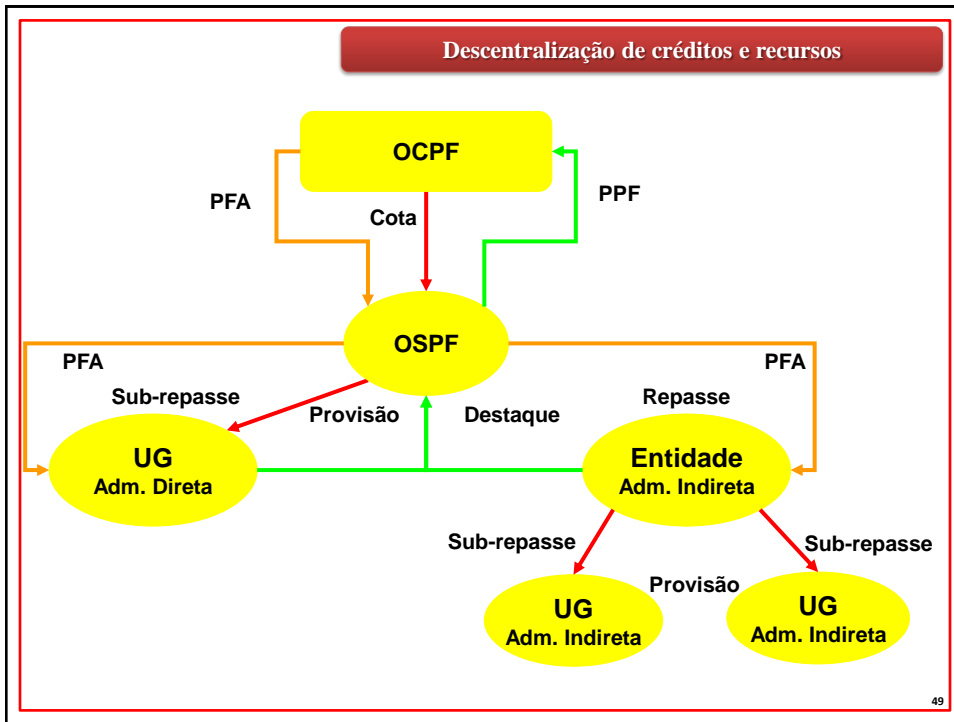
Quando deve ocorrer:

sempre que verificado que a realização da receita está inferior à prevista e não irá comportar o cumprimento do resultado primário.

O que cabe à LDO:

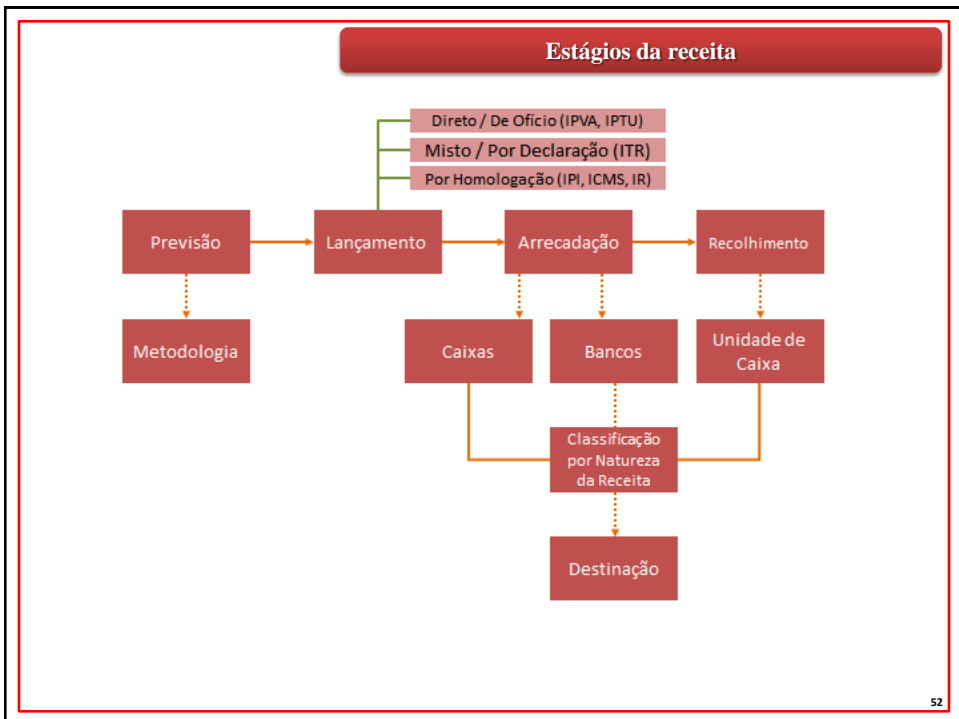
estabelecer critérios para a realização dessa limitação, como, por exemplo, quais as despesas que não poderão sofrer limitação.

48

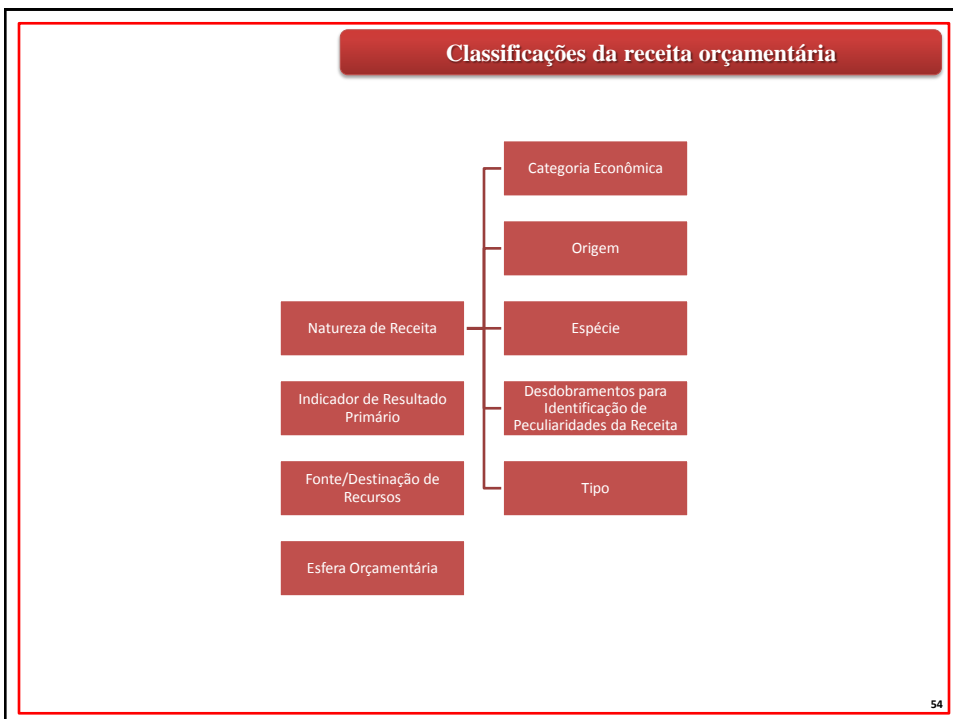
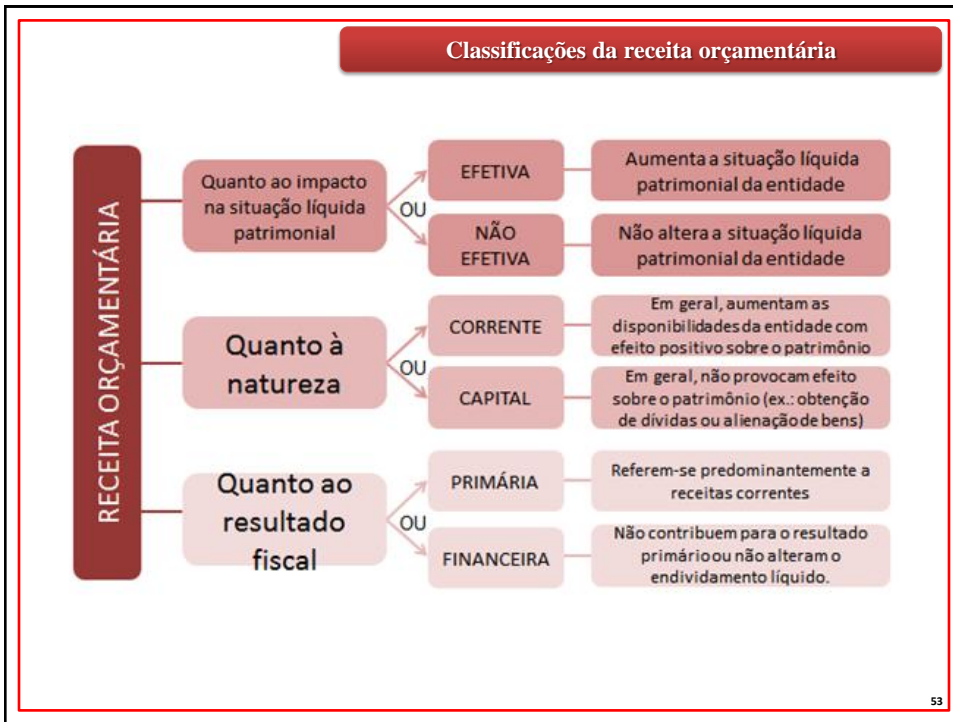


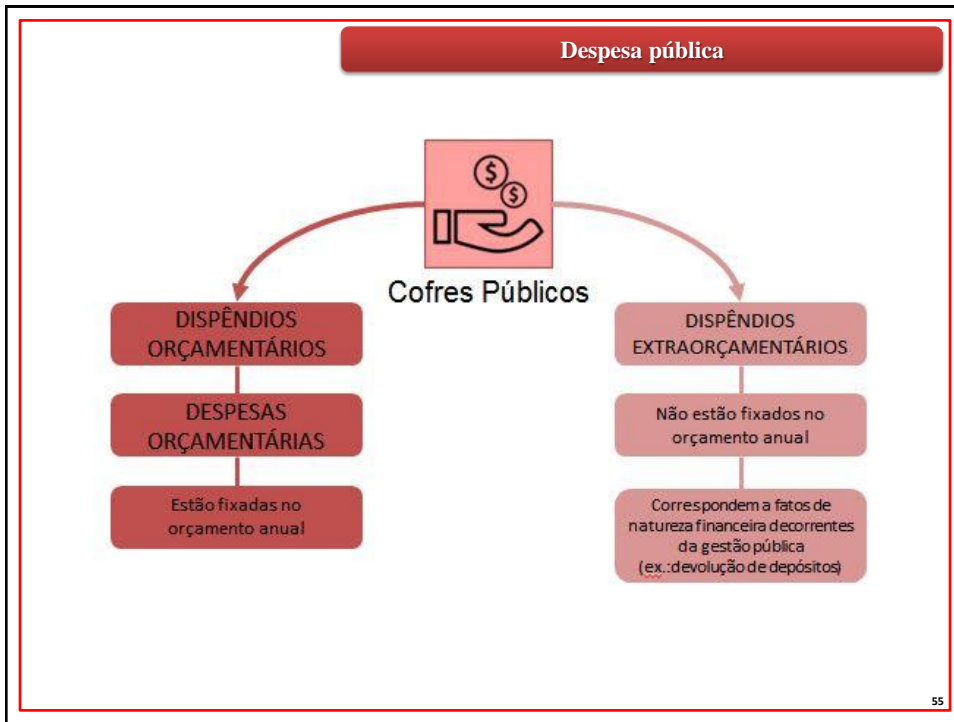


51



52





Programação qualitativa

BLOCOS DA ESTRUTURA	ITEM DA ESTRUTURA	PERGUNTA A SER RESPONDIDA
Classificação por Esfera	Esfera Orçamentária	Em qual Orçamento?
Classificação Institucional	Órgão Unidade Orçamentária	Quem faz?
Classificação Funcional	Função Subfunção	Em que área da despesa a ação governamental será realizada?
Estrutura Programática	Programa	Qual o tema da Política Pública?
Informações Principais do Programa	Objetivo	O que será feito?
	Iniciativa	O que será entregue?
Informações Principais da Ação	Ação	Como fazer?
	Descrição	O que é feito?
	Finalidade	Para que é feito?
	Forma de Implementação	Como é feito?
	Etapas (somente para projetos)	Quais as fases?
	Produto	Qual o resultado?
	Unidade de Medida	Como mensurar?
Subtítulo	Onde é feito?	

56

Programação quantitativa

ITEM DA ESTRUTURA	PERGUNTA A SER RESPONDIDA
Natureza da Despesa	
Categoria Económica da Despesa	Qual o efeito económico da realização da despesa?
Grupo de Natureza de Despesa (GND)	Em qual classe de gasto será realizada a despesa?
Modalidade de Aplicação	Qual a estratégia para realização da despesa?
Elemento de Despesa	Quais os insumos que se pretende utilizar ou adquirir?
Identificador de Uso (IDUSO)	Os recursos utilizados são contrapartida?
Fonte de Recursos	De onde virão os recursos para realizar a despesa?
Identificador de Doação e de Operação de Crédito (IDOC)	A que operação de crédito ou doação os recursos se relacionam?
Identificador de Resultado Primário	Como se classifica essa despesa em relação ao efeito sobre o Resultado Primário da União?
Dotação	Quanto custa?

57



Restos a pagar (Lei n° 4320/64)

1. Os restos a pagar visam compatibilizar o término do exercício financeiro com a continuidade da administração pública.

Ex.: O fornecedor não consegue entregar o produto no prazo.

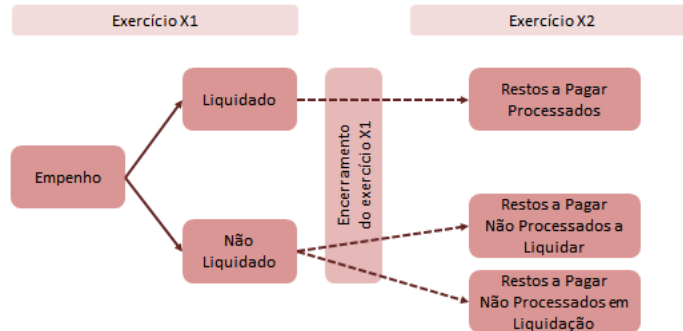
2. O empenho deve ser feito com respectiva reserva financeira.

Falha: previsão de receita superestimada
 Correção: acompanhamento periódico da arrecadação

58



Restos a pagar (Lei nº 4320/64)



59



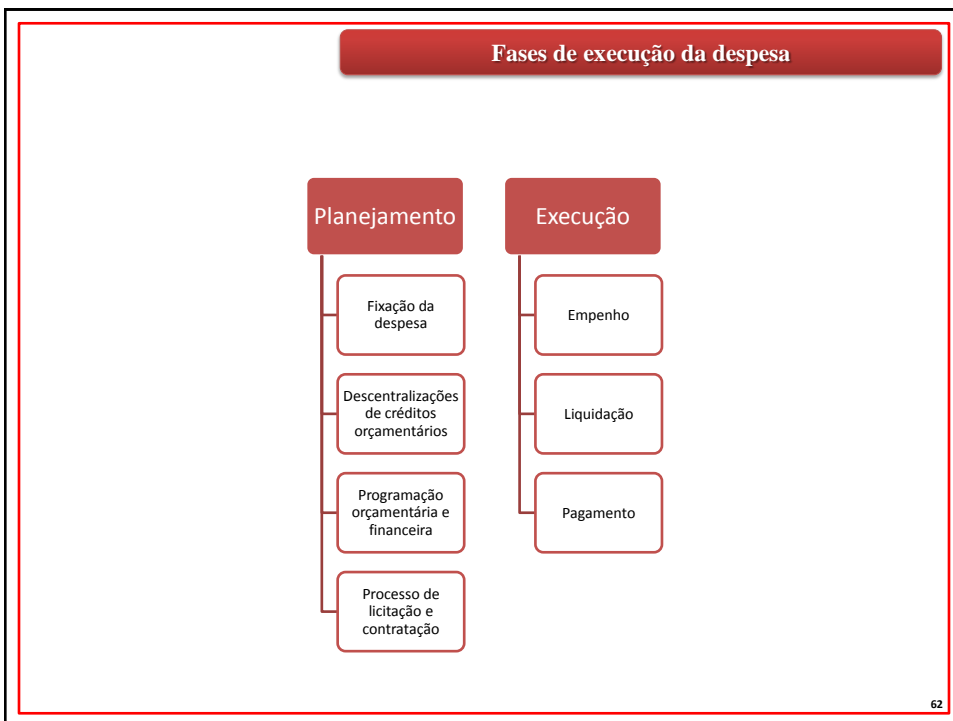
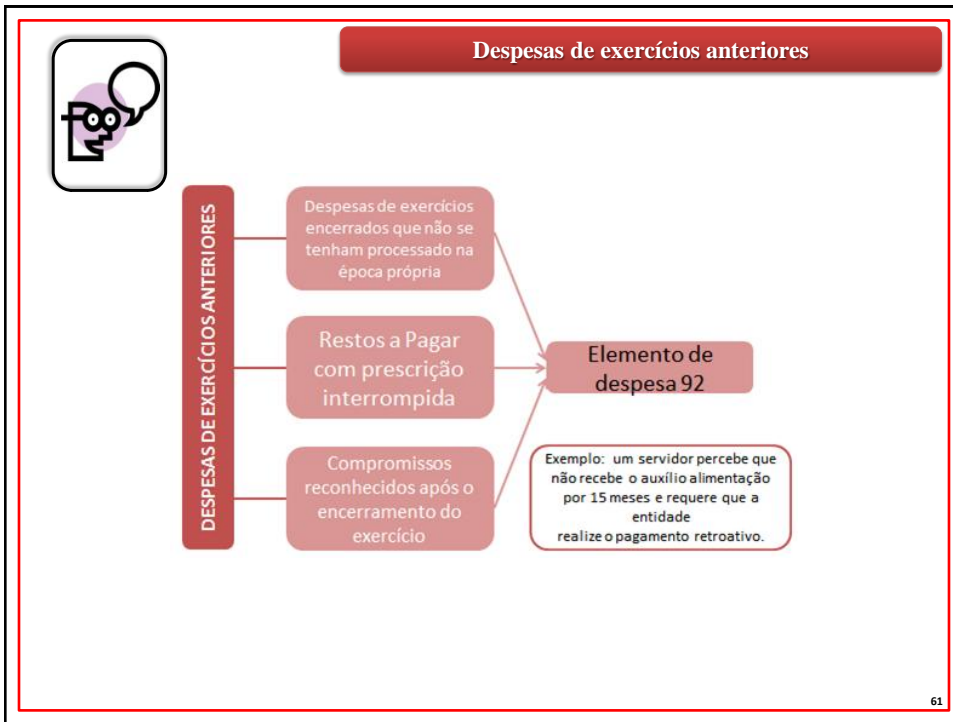
Despesas de exercícios anteriores

- OCORRÊNCIA:

“As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo *consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não tenham processado em época própria*, bem como **os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente** poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica.”

(art. 37 – Lei nº 4.320)

60



Exercício financeiro

O exercício financeiro coincidirá com o ano civil. (art. 34 da Lei nº 4.320/64)

Pertencem ao exercício financeiro:

as receitas nele arrecadadas;

as despesas nele legalmente empenhadas.

63

Licitações – princípios básicos

O processo de licitação compreende um conjunto de procedimentos administrativos que objetivam

- adquirir materiais
- contratar obras e serviços
- alienar ou ceder bens a terceiros
- bem como fazer concessões de serviços públicos

com as melhores condições para o Estado, observando os princípios

- da legalidade
- da impessoalidade
- da moralidade
- da igualdade
- da publicidade
- da probidade administrativa
- da vinculação ao instrumento convocatório
- do julgamento objetivo e
- de outros que lhe são correlatos.

64

Decreto-Lei nº 200, de 25/02/67;

Decreto-Lei nº 2.300, de 21/11/86;

Lei nº 8.666 de 21/06/93: instituiu as modalidades de licitação concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão; definiu os princípios para contratações por meio de dispensa e inexigibilidade de licitação; estabeleceu os valores limites para as estimativas de cada modalidade, inclusive nos casos de dispensa e inexigibilidade; instituiu outros procedimentos específicos voltados à habilitação dos fornecedores.

65

Âmbito: União, Estados, DF e Municípios

Subordinam-se: órgãos da administração direta, fundos especiais, autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e entidades controladas direta ou indiretamente pelos entes políticos

Abrangência: obras, serviços, compras, alienações, concessões, permissões e locações

66

Objetivo do processo de licitação:



Garantir a observância constitucional do princípio da **isonomia** e garantir a proposta mais **vantajosa** para a administração.

67

MODALIDADES DE LICITAÇÃO



CONCORRÊNCIA

TOMADA DE PREÇOS

CONVITE

PREGÃO *

CONCURSO

LEILÃO

68

Dispensa de licitação



“Casos expressamente definidos em lei (art. 24)”
discricionariedade (licitar ou dispensar);
situações excepcionais;
pequeno valor (até 10%) – regra geral;
pequeno valor (até 20%) – sociedades de economia mista, empresas públicas, autarquias e fundações qualificadas.

69

Inexigibilidade

- **“expressamente motivada e ratificada”**
- **inviabilidade de competição;**
- **exclusividade de fornecimento;**
- **notória especialização;**
- **artista consagrado pela opinião pública.**

70